

Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo: Análise, Síntese e Compreensão

Term of reference, basic project, and executive project:
analysis, synthesis and understanding

Diego Nogueira Kaur¹

RESUMO

Este artigo visa tratar de forma clara, precisa e sintética os institutos nomeados termo de referência, projeto básico e projeto executivo. Diante dos graves erros presentes em licitações e contratações públicas, se faz necessária esta abordagem, com o fito de orientar a Administração Pública na confecção de tais instrumentos. Cotidianamente nos deparamos com certames sofrendo embaraços de toda sorte. Vislumbramos que grande parte dos problemas licitatórios surge em seu nascedouro. Aquisição de produtos mal identificados, dimensionamentos equivocados, realização de inúmeros aditivos contratuais, dentre outros, são irregularidades/ilegalidades ínsitas aos termos de referência, projetos básicos e projetos executivos mal elaborados. Certo que, um termo de referência, um projeto básico e um projeto executivo bem formalizados traduzem como resultado uma licitação sem embargos. Tais instrumentos bem confeccionados são sinônimos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A formalização de tais institutos de forma

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza, especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade de Fortaleza e em Direito Processual Lato Senso pela Universidade do Sul de Santa Catarina, procurador do Município de Teresina e advogado. E-mail: diegokaur@hotmail.com

eskorreita é tradução lógica de licitação justa e isonômica. Tais, por serem de elaboração complexa e multissetorial, devem estar devidamente acautelados e coesos. Destarte, nosso intuito é “cortar o mal pela raiz” com o fito de que futuras licitações e contratações públicas sejam perpetradas da maneira mais céle-re, hígida e regular possível. Assim esperamos.

Palavras-Chave: Termo de Referência. Projeto básico. Projeto executivo.

ABSTRACT

This article aims to treat in a clear, precise, and synthetic manner the institutes named term of reference, basic project, and executive project. In view of the serious errors in public procurement and contracting, this approach is necessary to guide the Public Administration in the preparation of such instruments. Every day we come across contests that suffer all kinds of embarrassment. We envisage that most of the bidding problems arise at its inception. Acquisition of poorly identified products, mistaken sizing, realization of numerous contractual additives, among others, are irregularities / illegality included in the poorly prepared Terms of Reference, Basic Projects and Executive Projects. Certainly, a well-established Term of Reference, Basic Project and Executive Project translates into unrestricted bidding. Such well-made instruments are synonymous with legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency. Formalization of such institutes in a slipstream form is logical translation of fair and isonomic bidding. As they are of complex and multisectoral elaboration, they must be properly guarded and cohesive. Thus, our intention is to “cut off the evil at its root,” so future public procurement and contracting are carried out in the fastest, most healthy and regular way possible. So we hope.

Keywords: Term of Reference. Basic Project. Executive Project.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo visa abordar, em linhas gerais, os institutos do termo de referência, projeto básico e projeto executivo. Trata-se de instrumentos essenciais a uma licitação e contratação pública hígidas, não sendo outro o motivo da constatação de que a maioria dos equívocos em certames licitatórios ocorrem em seu nascedouro.

Elaborar um termo de referência, um projeto básico e um projeto executivo não é tarefa fácil, devendo ser adotada extrema cautela, a fim de que o poder público proceda a um certame escorreito e alheio a vícios.

Vislumbramos em nossos seis anos de Advocacia Pública um círculo vicioso no âmbito da Administração Pública ao não se apegar ao preciosismo nas fases iniciais dos procedimentos licitatórios, descambando em licitações anuladas ou revogadas. Com efeito, o gargalo procedimental se encontra não no deslinde da licitação pública, mas sim em suas tratativas internas e na elaboração de instrumentos que irão reger todo o certame.

Diante disso, de forma bastante concisa, pretendemos aclarar os institutos acima indigitados, de modo a fornecer aos operadores do direito e servidores que atuam no âmbito das licitações públicas e contratos administrativos, material de fácil compreensão, a fim de que futuros erros não venham a ser cometidos, viciando os procedimentos de licitação pública.

2 TERMO DE REFERÊNCIA

Termo de referência é o instrumento que contém o código genético da licitação e do contrato a ser celebrado. É nele que se identificam os requisitos essenciais do certame, como definição do objeto, identificação das obrigações, fonte de recursos, dentre outros.

A necessidade de prévia especificação do objeto licitatório como requisito essencial à licitação foi introduzida na legislação pátria com a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, bem como o Decreto-Lei nº 2.300/2986. A Lei nº 8.666/93, na mesma esteira, exigiu a prévia e suficiente identificação do objeto.

Até a edição da Lei nº 10.520/2002, não havia citação ao termo de referência. Mesmo assim, o seu conceito/definição normativa não se encontra expressado.

A definição normativa do termo de referência encontra-se explicitada no Decreto nº 3.555/2000 e 5.450/2005, senão vejamos:

Art. 8º, II, Decreto nº 3.555/2000: Termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Art. 9º, § 2º, Decreto nº 5.450/2005: O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do

contratado e contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

O termo de referência é anexo obrigatório do edital licitatório, sendo utilizado mais especificamente para modalidade de licitação denominada pregão e aquisição de bens ou prestação de alguns serviços. Para obras e serviços de engenharia utiliza-se o projeto básico como instrumento definidor e norteador do certame.

Na realidade, termo de referência e projeto básico visam definir o objeto do certame e demais nuances. Como bem salientado por Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim (2013, p. 27): “A extremo rigor, tanto um como outro documento cuidam de especificar o objeto do contrato, com todas as suas nuances. Na realidade, não existe uma diferença de fundo entre um e outro”.

Não obstante isso, a diferenciação entre termo de referência e projeto básico já chegou ao crivo do Tribunal de Contas da União, ordenando este que se evite a utilização indevida da denominação projeto básico em substituição ao termo de referência (Acórdão nº 5865/2010 – TCU – 1ª Câmara).

A obrigatoriedade do termo de referência já foi também submetida ao crivo do Tribunal de Contas da União. Este sodalício, no Acórdão nº 5.263/09, 2ª Câmara, de relatoria dos ministros Raimundo Cordeiro e José Jorge, adotou o entendimento de que o termo de referência é documento obrigatório da licitação na modalidade pregão, sendo facultativa a apresentação, como anexo do edital, do orçamento estimado.

Noutro giro, entende-se que não só a apresentação do termo de referência seja obrigatória, mas também a sua apro-

vação. Não é outra a redação do inciso II do art. 9º do Decreto nº 5.450/05. Aprovação esta que não traduz ato isolado, mas complexo, devendo, portanto, ser motivada.

Como bem exemplificam Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim, em obra já citada, “A motivação vai muito além, para, inclusive alcançar o próprio objeto em si, em tom da necessária justificativa da contratação pretendida”.

Assim, deve-se esclarecer *por que, para quem, como e para quando* se adquire o objeto a ser licitado. São imprescindíveis a *justificativa da necessidade, motivação e aprovação* do termo de referência.

O termo de referência possui algumas funções/finalidades básicas. Dentre estas se encontra aquilatar o custo da futura contratação e não o mero preço. O custo da contratação ultrapassa as raias do preço, por ser este mera expressão monetária imediatamente despendida para aquisição de um dado bem. O preço é apenas um componente do custo. O termo de referência deve propiciar a avaliação do custo não apenas para a administração, mas também aos interessados.

Deve-se ressaltar que, no pregão, o julgamento das propostas de preços e os valores unitários dos itens devem ser levados em conta por parte do pregoeiro, que não pode considerar apenas o valor global.

Além da avaliação de custos, o termo de referência tem as seguintes funções: demonstrar a necessidade administrativa; permitir a elaboração de proposta adequada; viabilizar a execução do ajuste; definir de forma clara e precisa o objeto a ser licitado, dentre outros.

Por tudo o que exposto, podemos definir termo de refe-

rência como documento fundamental, formalizado na fase interna da licitação, predominantemente utilizado para aquisição de bens/compras e prestação de serviços, salvo os de engenharia, redigido de forma clara, precisa e objetiva, contendo a definição do objeto a ser licitado, orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções.

Mas, não custa salientar, essa definição não se exaure em si mesma e nem deve ser tomada de forma absoluta. Pela complexidade do instituto, as mais variadas definições podem ser formalizadas.

Sem embargo, pode-se depreender, pelo que exposto, o conteúdo mínimo do termo de referência, qual seja:

a) Definição do objeto de forma detalhada, precisa e objetiva;

b) Procedimentos possíveis de serem adotados para assegurar contratações de objetos com qualidade (padronização, amostras, laudos, divisibilidade do objeto, se for o caso, catálogos e protótipos, pré-qualificação do produto, subcontratação, garantia de produto, dentre outros);

c) Orçamento detalhado em planilhas;²

2 Aqui faz-se uma ressalva. É condição essencial para se ter um procedimento hígido a ampla pesquisa de mercado. Ampla pesquisa de mercado traduz atuação diligente por parte da Administração Pública. A mera citação/cotação de preços não enseja pesquisa de mercado, conforme remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Assim, a Administração Pública deverá, minimamente, consultar os preços praticados no mercado e no âmbito da administração; verificar os valores das últimas contratações formalizadas pelo próprio órgão ou entidade responsável pela licitação; consultar preços praticados em lojas do ramo, podendo ser feita através de *fac-símile*, internet ou telefone; verificar preços divulgados em revistas especializadas e fixados por órgãos oficiais; e consultar valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços.

- d) Critério de avaliação das propostas;³
- e) Cronograma físico-financeiro;
- f) Critérios de aceitação do objeto;
- g) Deveres das partes;
- h) Fiscalização e gerenciamento do ajuste;
- i) Prazo de vigência e prazo de execução, se for o caso;
- j) Sanções;
- k) Procedimentos para apuração de ilícitos administrativos.

Nota-se, por todo o esforço normativo, doutrinário e jurisprudencial acima expendido, que a elaboração do termo de referência é atividade deveras complexa, daí a necessidade de se dar a devida importância a tal instrumento.

Continuando: ponto importante a ser tratado no presente momento diz respeito aos atores do termo de referência, ou seja, quem especifica o objeto, quem elabora o termo e quem o aprova.

Não obstante as opiniões em contrário, no âmbito da regulamentação do pregão há disposição no sentido de que o termo de referência será elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras.

³ Aqui também cabe um alerta. Conforme leciona o professor Joel Menezes Niebuhr, em *Licitação pública e contrato administrativo*, o critério de avaliação das propostas é elemento essencial do termo de referência para que a administração possa alcançar a proposta mais vantajosa, evitando contratações com superfaturamento ou com preços inexequíveis, rescisões prematuras, obras inacabadas, requerimentos frequentes de revisão de preços, dentre outros.

O art. 40, inciso X da Lei nº 8.666/93 estabelece critério de aceitação de preços unitário e global, permite fixação de preços máximos e veda a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência. Já o art. 44, § 3º da Lei nº 8.666/93 prevê que não será admitida proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos. E o art. 48, inciso II estabelece que será desclassificada a proposta com preço manifestamente inexequível.

O Tribunal de Contas da União assevera que a aferição de preços nas contratações públicas deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada no mercado. E ainda esclarece: “o orçamento ou valor orçado ou valor de referência ou simplesmente valor estimado não se confunde com preço máximo”.

Nem sempre o órgão requisitante possui informações e o conhecimento específico necessário e suficiente à formalização do termo de referência. Diante disso, se faz necessário um diálogo, uma coordenação multissetorial, quando cabível, para elaboração do termo.

Assim, órgão requisitante e setor de compras, p. ex., devem, em coordenação, especificar o objeto e elaborar o termo de referência.

No que tange à aprovação, é questão de lógica gerencial da administração pública que a autoridade competente, não aquela que elaborou o termo de referência, o aprove. Tal, conforme o caso, pode decair sobre o ordenador de despesa ou sobre o encarregado das aquisições.

Aspecto importante a ser retratado também consiste na possibilidade de procedimento licitatório para formalização de termo de referência. Na mesma esteira em que cabe licitação para elaboração de projeto básico, parte da doutrina entende ser cabível para o termo de referência. Pode-se contratar diretamente ou não a elaboração do termo de referência. Em tal caso, estar-se-á contratando serviços técnicos, nos moldes previstos no art. 13 do Estatuto dos Contratos e Licitações Públicas.

Nesta toada, o Tribunal de Contas da União recomenda que seja incluído no processo de contratação de consultores para elaboração de termo de referência, bem como de seus consultores, cláusula que especifique qual o objeto da consultoria e quais os direitos e obrigações das partes, sob pena de transgressão ao art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, e § 9º da Lei nº 8.666/93.

Por fim, urge ressaltar que se deve também adotar padrões de sustentabilidade na confecção do termo de referência.

Alertamos que o termo de referência não é, de forma al-

guma, absoluto em sua formatação de conteúdo. As peculiaridades de cada contratação, bem como da própria organização administrativa, deverão ser levadas em conta para elaboração do referido instrumento.

3 PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO

Abordaremos os dois institutos de forma conjunta no presente item, relatando as nuances em seus subtítulos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a exigência de que as contratações promovidas pela Administração Pública sejam, em regra, precedidas de licitação, com os objetivos primordiais de garantir a igualdade de oportunidades entre os interessados e de obter a proposta mais vantajosa ao patrimônio público. Neste sentido, dispõe expressamente o art. 37, XXI da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Disciplinando tal dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 8.666/93, que, ao instituir normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, além de elencar as modalidades e tipos licitatórios, definiu regras procedimentais, de modo que o dever dos entes políticos não se restringe somente a licitar, consistindo na obrigação de licitar de forma planejada, estudada e analisada, com o devido zelo que merece o patrimônio público, pertencente a toda a sociedade, e não ao gestor público. Trata-se, enfim, da instituição de mecanismos aptos a alcançar a maior eficácia dos escassos recursos públicos, otimizando a sua aplicação na consecução do interesse público.

Desta maneira, todo procedimento licitatório se inicia através de uma fase interna, preparatória da licitação propriamente dita, “destinada a firmar a intenção da entidade licitante e a obter certas informações necessárias à consolidação da licitação”, culminando na autorização de abertura e na aprovação do seu instrumento convocatório, conforme leciona Diógenes Gasparini (2012, p. 657).

Aliás, sobre a importância do planejamento administrativo, sobretudo na fase interna do procedimento licitatório, preciso é o comentário do colega de Advocacia Pública Hamilton Bonatto (2012, p. 21), *in verbis*:

Não é novidade a reflexão de que as obras e os serviços de engenharia, desde sua licitação até a entrega do objeto, quando esta ocorre, pode padecer de vícios que impliquem excessiva onerosidade aos cofres públicos. Os defeitos iniciam na fase interna, no planejamento apressado, em projetos de engenharia e arquitetura de qualidade duvidosa, com consequentes orçamentos imprecisos, cuja licitação, fatalmente, não trará o retorno social sonhado

pelo bom administrador, mas a obras e serviços de engenharia problemáticos.

É necessário, então, que todo procedimento licitatório seja decorrente do devido planejamento pela Administração Pública. Assim, é imprescindível que a atividade administrativa seja planejada, programada, sendo devidamente analisados todos os aspectos oriundos de uma contratação pública, mormente no caso de obras de engenharia, sob pena de um serviço apressado culminar em resultados defeituosos, de qualidade duvidosa, que não cumprem a finalidade pública esperada. Por isso, pode-se dizer facilmente que, muitas vezes, a fase preparatória possui importância bem superior à executória, apesar de isso não ser normalmente constatado na prática administrativa.

Portanto, a licitação, de fato, se inicia bem antes do desenvolvimento de sua fase externa, de forma que, após a autorização da autoridade competente, é que se realizará o estudo de viabilidade, que orientará a elaboração do projeto básico e culminará na edição do instrumento convocatório. É nesse ínterim, então, que serão levantados dados essenciais a uma licitação eficaz, tais quais: as condições de mercado, os preços de custo da obra ou serviço, os materiais a serem empregados e suas respectivas quantidades, dentre outros.

Diante da importância da fase interna para o cumprimento dos objetivos do procedimento licitatório, mormente sob a vertente do planejamento adequado, o art. 7º da Lei nº 8.666/93 estabeleceu que as licitações para a execução de obras e serviços obedecerão à sequência de projeto básico, executivo e, finalmente, execução do objeto. Ainda, segundo o §2º do referido dispositivo legal, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir projeto básico, devidamente apro-

vado pela autoridade competente e disponível para o exame dos interessados em participar do certame, medida que, além de salvaguardar os interesses da Administração Pública, propicia o respeito aos princípios da publicidade e da isonomia. Em virtude do seu caráter de essencialidade, cita-se o mencionado dispositivo legal:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III – execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV – o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Tais exigências, longe de constituírem meros entraves à

atividade administrativa, configuram verdadeiros corolários do necessário planejamento administrativo, de forma a se possibilitar uma gestão pública mais eficiente e consentânea com o princípio da economicidade, tanto que o art. 40, §2º, I da Lei nº 8.666/93 dispõe que os projetos básico e executivo, com seus desenhos, especificações e complementos, constituem anexos e parte integrante do edital licitatório. Neste sentido, tem decidido o Tribunal de Contas da União sobre a imprescindibilidade dos projetos ao procedimento licitatório:

[...] faça constar como anexo ao ato convocatório o projeto básico e o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme art. 40, § 2º, incisos I e II da Lei n. 8.666/1993, com a republicação do aviso do edital, noticiando as modificações efetuadas, com a reabertura do prazo inicial, em atenção ao § 4º do art. 21 da Lei n. 8.666/1993” (Acórdão nº 1.391/2009).

14. A falta de projetos antes da realização do certame licitatório deve ser considerada falha extremamente grave, vez que representa a origem de modificações de obras públicas ao longo de sua execução, possibilita fraudes na licitação, bem como aditivos que modificam completamente a obra inicial. No caso em tela, as falhas no projeto básico foram responsáveis por alterações nos quantitativos de serviços realizados. Como se pode observar na PLANILHA DE TROCA DE SERVIÇOS (fls. 57-Anexo1), quase a totalidade dos serviços incluídos são proveniente de instalações hidráulicas ou elétricas, justamente itens referentes aos projetos que não foram apresentados para realização da licitação. Ademais, não se encontra no processo qualquer manifestação da convenente sobre a alteração dos quantitativos de serviços, o que caracteriza alteração unilateral do projeto pela convenente.
[...]

63. A importância, o sentido jurídico-administrativo, a legítima exigência do projeto básico no procedimento da licitação pública, especialmente quando se tratar de obras e serviços, justificam-se e destinam-se a garantir nas contratações públicas a impessoalidade, a preservar a moralidade administrativa, o planejamento orçamentário-financeiro, afastar, enfim, o imprevisto, a discricionariedade, o desregramento nos gastos públicos, virtudes as quais não podem ser em nenhum momento desprezadas ou desconsideradas o que não está aqui sendo defendido” (Acórdão nº 2.798/2009).

Trata-se, enfim, de exigência apta a proporcionar a precisa definição do objeto licitatório, devendo-se sempre frisar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), segundo a qual constitui vício ensejador de nulidade do edital a “*indicação defeituosa do objeto ou delimitação incorreta do universo de propostas*”, incindível quando a identificação do objeto for imprecisa, obscura ou insuficiente, uma vez que o projeto básico, principalmente, apresenta a perfeita caracterização das atividades a serem desenvolvidas pelo licitante.

Pois bem, estabelecida a necessidade de instrução dos processos licitatórios referentes a obras e serviços com os devidos projetos básico e executivo, passa-se a uma análise específica das características de tais instrumentos, tendo por enfoque, notadamente, o aspecto jurídico, à medida que não cabe aqui, dado a intenção do estudo, adentrar no mérito e nos aspectos técnicos de tais documentos.

3.1 Do conteúdo e dos elementos do projeto básico

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 6º, IX, consentânea com a importância do projeto básico para o desenvolvimento regular do processo licitatório e do contrato administrativo subsequente, conceituou expressamente tal instrumento, de forma a se almejar que este não constitua um mero documento constante dos autos do processo administrativo, mas um verdadeiro e efetivo instrumento de planejamento da obra e do serviço, balizando a atuação da Administração Pública e do particular contratado. Por oportuno, cita-se o teor de tal dispositivo legal, que desce a minúcias, ao estabelecer os elementos integrantes do projeto básico:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX – projeto básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melho-

res resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Destarte, não basta que o processo licitatório se encontre instruído com termo de referência, orçamento, especificação técnica ou plantas, quando estes são meramente genéricos, não realizando uma análise da obra e do serviço específicos, não mantendo um relacionamento recíproco entre si, de forma a não demonstrar uma averiguação dos aspectos atinentes ao específico objeto pretendido, uma vez que tais documentos não substituem o projeto básico. Este, inclusive, conforme preceitua o art. 6º, caput, da Lei nº 8.666/93, deverá ser precedido de estudos técnicos preliminares, espécie de anteprojeto, que nortearão a elaboração do projeto básico, fornecendo os dados essenciais à sua confecção. Neste sentido, é a lição de Marçal Justen Filho (2012, p. 155) a seguir transcrita:

A exigência da elaboração de projeto básico não se traduz em formalidade destituída de sentido nem se pode reputá-la como satisfeita mediante documentos desprovidos de maiores informações. O projeto básico deverá conter as informações fundamentais que demonstram a viabilidade do empreendimento examinado.

É evidente que não basta a exigência de um docu-

mento qualquer, intitulado de “projeto básico”. A denominação é insuficiente e relevante.

[...]

A advertência é relevante, eis que não é incomum que haja a elaboração de um documento incompleto e imprestável, denominado de projeto básico.

[...]

É irrelevante se esse documento é denominado projeto básico, termo de referência ou qualquer outro. Mais ainda, a simples denominação é insuficiente para assegurar o atendimento ao dever de planejamento imposto à Administração.

Por isso, a exigência legal não é satisfeita quando existir um documento insuficiente, impreciso e defeituoso – ainda que denominado de projeto básico.

Todavia, apesar de o Estatuto das Licitações ter indicado os elementos que devem compor o projeto básico, verifica-se que suas disposições, apesar da amplitude, foram bastante genéricas, o que, conforme tem demonstrado a prática administrativa, traz dificuldades aos profissionais responsáveis pela elaboração de tais instrumentos, notadamente aqueles da área de engenharia. Trata-se, enfim, de decorrência do fato de que a lei, por ser geral e abstrata, muitas vezes se apresenta em descompasso com a realidade e com os conhecimentos que integram os demais ramos profissionais.

Com o intuito de orientar os profissionais na elaboração dos projetos básicos, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) editou a Resolução nº 391/91, na qual apresentou a definição e as características de tal instrumento:

Art. 1º – O projeto básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente defini-

dos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

Art. 2º – O projeto básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.

Mais precisa ainda é a definição de projeto básico contida na Orientação Técnica 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), instituto que visa a uniformizar o entendimento da legislação e as práticas pertinentes à auditoria de obras públicas, orientando a atuação, sobretudo, dos Tribunais de Contas, órgãos de controle externo, apesar do caráter não obrigatório de suas disposições. Neste sentido, cita-se a definição de projeto básico, segundo a normatividade em comento:

[...] projeto básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.

Todos os elementos que compõem o projeto básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identi-

ficção do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

Nesta esteira, verifica-se que tal orientação, além de definir o conceito de projeto básico, o faz colacionando os seus elementos e partes integrantes, notadamente desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento e cronograma, dentre outros que eventualmente sejam necessários à caracterização da obra ou do serviço objeto da contratação. Aliás, tamanha a sua didática, que estabelece, inclusive, o conceito de cada um desses elementos e o seu modo de elaboração.

Assim, em síntese, os desenhos correspondem à representação gráfica do objeto da licitação, através de plantas, cortes, elevações, esquemas e detalhes. O memorial descritivo, por sua vez, é a descrição detalhada do objeto, com as devidas soluções técnicas e justificativas. Ademais, as especificações técnicas são as regras para a execução da obra ou do serviço, apresentando as características individuais de materiais, equipamentos, elementos componentes, sistemas construtivos a serem aplicados e critérios para a sua medição. Por outro lado, o orçamento é a avaliação do custo total da obra, devidamente detalhado, tendo como base os preços usuais de mercado, devendo abranger a planilha de custos e a composição de custo unitário. Finalmente, o cronograma físico-financeiro é a representação gráfica do desenvolvimento do objeto ao longo do tempo de duração da obra, de forma a demonstrar, em cada período, o percentual físico a ser executado e o respectivo valor financeiro despendido. Ressalte-se, inclusive, que os componentes de cada um destes elementos técnicos do projeto básico, de acordo com o lbraop, variará em função da obra de engenharia.

Sobre a importância de tal normatividade extralegal, co-

mentam Bruno Santos Cunha e Thiago Mesquita Teles de Carvalho (2012, p. 18-19):

Por sua abrangência técnica, a figura do projeto básico é alvo de estudos específicos no campo da engenharia e da auditoria de obras. Assim, a par de sua definição legal – constante do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 –, tais áreas apresentam definições próprias acerca do projeto básico, de grande valia para o estudo da matéria sob o prisma jurídico.

[...]

De se ver, pois, que o que se extrai de tais definições – sejam eminentemente técnicas ou jurídicas – é a necessária correlação entre planejamento da contratação, projeto básico e a futura aferição de legalidade e eficiência da atuação estatal específica. É que o projeto básico – como instrumento de gestão e planejamento administrativo – é item obrigatório em processo de licitação de obras e serviços, com conteúdo dependente da natureza do objeto, devendo restar fundado em estudos técnicos atualizados e conter descrição pormenorizada do mesmo, dos custos, do pagamento e da fiscalização do contrato, possibilitando, desta feita, o imprescindível controle – interno ou externo – a que se sujeita toda e qualquer atuação estatal.

Frise-se também que tais elementos, como ressaltado pela própria orientação, devem se encontrar em consonância com a legislação pertinente, sobretudo com a Lei nº 8.666/93, não dispensando a realização de estudos preliminares. Neste sentido, é o entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso

IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (Súmula nº 261 do TCU)

Gize-se que, conforme mencionado por Hamilton Bonatto, na obra já citada alhures, a Orientação Técnica 001/2006 do IBRAOP tem servido de parâmetro para vários Tribunais de Contas, tanto estaduais como para o órgão de controle externo da União. Em razão de sua precisão, transcreve-se a observação de Bonatto (2012):

Esse trabalho que o IBRAOP faz deve ser olhado com muito interesse por aqueles que trabalham com licitações e contratos de obras públicas, pois além de ser de uma técnica e precisão elogiáveis, tem servido de modelo para muitos Tribunais De Contas de Estados.

Como exemplo do acima afirmado, a Resolução nº 04/2006, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná traz, de forma explícita essa condição [...].

Recentemente o TCU também adotou as orientações do IBRAOP, enquanto o conteúdo mínimo dos projetos de obra de engenharia não for normatizado pela ABNT – entidade competente para tal, com a observação de que a adoção da OT IBR nº 01/2006 não dispensa os gestores de providenciar os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificações de cada obra utilizada.

Neste sentido, cita-se decisão didática do Tribunal de Contas da União:

2. Ante a aparente imprecisão dos dispositivos legais que regulamentam os conceitos de “projeto básico” e de “elementos de projeto básico” – constantes, res-

pectivamente, das Leis nºs 8.666/1993 e 8.987/1995 -, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em comunicado feito na sessão ordinária do Plenário do TCU do dia 18/5/2011 (peça 1), propôs a criação de Grupo de Trabalho com a atribuição de definir parâmetros técnicos objetivos para orientar a elaboração de projetos de engenharia adequados para a licitação de obras públicas e de concessão de serviços públicos precedidos de obras públicas. Para tanto, o referido GT produziria um referencial mínimo para nortear as contratações de projeto, o qual poderia, inclusive, vir a constituir normativo de observância obrigatória por parte da Administração Pública Federal.

[...]

9.1. determinar à Segecex que dê conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal que as orientações constantes da OT IBR 01/2006, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), passarão a ser observadas por esta Corte, quando da fiscalização de obras públicas.

9.1.1. para os órgãos/entidades que dispõem de normativos próprios para regular a elaboração de projetos básicos das obras por eles licitadas e contratadas, os conceitos da referida norma serão aplicados subsidiariamente.

9.1.2. a adoção da OT IBR 01/2006 não dispensa os gestores de providenciar os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificidades de cada obra auditada;

9.2. determinar à Segecex que, nas fiscalizações de futuras licitações de obras públicas, passe a avaliar a compatibilidade, do projeto básico com a OT IBR 01/2006 e, na hipótese de inconformidades relevantes, represente ao relator com proposta de providências. (Acórdão nº 632/2009)

Deveras, não basta a existência nos autos de documento intitulado de projeto básico. É necessário que tal documento realmente possua o conteúdo de tal projeto, sendo preciso e eficaz tanto para a Administração Pública quanto para os li-

citantes, possibilitando a perfeita compreensão da obra e dos serviços pelos interessados e impossibilitando o desperdício de recursos públicos, cada vez mais escassos diante das múltiplas funções assumidas pelo Estado contemporâneo. Deve atentar, então, a toda a normatividade pertinente, compatibilizando as exigências jurídicas e técnicas, além de ser atualizado e voltado ao caso específico, às necessidades concretas do objeto licitado, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório.

Nesta esteira, precisa é, novamente, a lição de Hamilton Bonatto (2012, p. 194-195):

O projeto básico deve ser feito com qualidade e estar atualizado, de forma a não comprometer os procedimentos de licitação e de contrato. Não se aceite só como um meio de cumprimento das exigências legais, mas um instrumento para atingir o interesse público almejado, a construção de uma obra dentro das melhores condições técnicas possíveis, com economia para a Administração Pública e isonomia para os participantes e, ainda, garantir a execução da obra na normalidade evitando aditivos contratuais e os tantas vezes discutíveis reequilíbrios econômico-financeiros.

Ademais, sobre o projeto básico, sua indispensabilidade e seus elementos necessários, reiteradamente tem se manifestado o Tribunal de Contas da União, conforme jurisprudência *in verbis*:

9.3.5. faça constar do projeto básico informações necessárias à caracterização do objeto, que possibilitem avaliação segura dos custos inerentes à contratação e a definição dos métodos e prazos de execução, em observância ao inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações. (Acórdão nº 1.488/09).

9.3.3. nas contratações de soluções de tecnologia e sistemas de informação, observe os requisitos estabelecidos no inciso IX do art. 6^a da Lei nº 8.666/1993 (projeto básico), de modo a instruir os respectivos processos com o estudo prévio de viabilidade e de exequibilidade de desenvolvimento, contratação e manutenção; (Acórdão nº 1.096/97).

Portanto, é imprescindível que o processo licitatório se encontre instruído com projeto básico que contemple todos os elementos previstos na Orientação Técnica 001/2006 do Ibraop (desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento e cronograma), de forma a contemplar, também, as exigências do art. 6^o, IX da Lei nº 8.666/93 e da Resolução nº 391/91 do Confea, sendo dirigido especificamente à obra e serviço objeto da licitação.

Traçadas as especificações acerca do projeto básico, a seguir abordaremos o projeto executivo.

3. 2 Das características do projeto executivo

O projeto executivo também possui importância fundamental à perfeita consecução do objetivo do procedimento licitatório, tendo sido expressamente conceituado pelo art. 6^o, X da Lei nº 8.666/93:

X – projeto executivo – o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Na esteira do art. 7^o do referido diploma legislativo, a

regra é que o projeto executivo preceda a execução das obras e dos serviços, admitindo o seu §1º que, excepcionalmente, seja desenvolvido concomitantemente à fase executória do objeto, desde que expressamente autorizado pela Administração Pública. Assim, a regra é que o projeto executivo já se encontre disponível aos interessados quando da publicação do edital, constituindo parte integrante deste, apenas excepcionalmente sendo permitido o seu desenvolvimento concomitante, o que dependerá de autorização expressa e justificada do gestor público, que deverá integrar os autos do processo administrativo, de forma a se permitir que esteja contemplado na planilha de serviços que faz parte dos anexos ao instrumento convocatório.

Sobre o conteúdo do projeto executivo, cita-se a sempre pertinente lição de Hamilton Bonatto (2012, p. 207):

O projeto executivo é o conjunto que irá complementar as informações necessárias à edificação da obra como um todo. Deverá ser apresentado com memorial descritivo, relação qualitativa e quantitativa dos materiais empregados em escalas adequadas, com os detalhes necessários e suficientes para a perfeita compreensão na execução da obra.

Ademais, conforme o autor, o projeto executivo deverá conter memorial descritivo, composto de cálculo e de plantas, detalhes de elementos da edificação e seus componentes constitutivos, memorial quantitativo, aprovação do município, da vigilância sanitária, do corpo de bombeiros e dos órgãos ambientais, se for o caso, podendo ser constituído por perspectivas e maquetes. Neste diapasão, Marçal Justen Filho (2012, p. 141), em obra já mencionada, ao comentar o dispositivo legal supra-

mencionado, leciona com precisão:

O dispositivo faz explícita alusão às regras da ABNT, tornando juridicamente obrigatória a observância das regras técnicas editadas pela referida entidade. Deve-se ter em vista que a ABNT edita regras específicas relativamente a diversos tipos de objeto.

[...]

Justamente por isso, o projeto executivo pressupõe o pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução da obra. O projeto executivo exaure todas as cogitações abstratas e genéricas atinentes à obra, de modo a permitir uma atividade de pura execução do referido objeto.

Entretanto, conforme tem decidido o Tribunal de Contas da União, deve-se frisar que o projeto executivo, apesar de poder detalhar o projeto básico, não poderá alterá-lo de modo a modificar a sua essência. Trata-se, enfim, de decorrência do fato de que são documentos complementares e que devem guardar a devida harmonia entre si, sob pena de se deturpar o objeto para o qual fora realizada a licitação. Por oportuno, cita-se decisão da Corte de Contas da União:

10. Não se alegue que não houve alteração do projeto básico, mas apenas o seu detalhamento no projeto executivo, pois, apesar de reconhecer que este possa fazer algumas correções naquele, não pode alterá-lo de modo a se constituir objeto completamente distinto do inicialmente licitado. Alterações significativas, antes de iniciada a obra exige a realização de novo procedimento licitatório e não assina-tura de termo aditivo. (Acórdão nº 1.428/03)

Diante do exposto, é imprescindível que os processos li-

citatórios se encontrem devidamente instruídos com os respectivos projetos executivos, salvo em casos excepcionais, quando será permitido o seu desenvolvimento concomitante, o que dependerá de autorização expressa e justificada do gestor público, que deverá integrar os autos do processo administrativo.

3.3 A anotação de responsabilidade técnica

Por fim, mas não menos importante, é necessário tratarmos da Anotação de Responsabilidade Técnica.

A Lei nº 6.496/77 instituiu a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na prestação dos serviços de engenharia e arquitetura, de forma que esta passa a ser exigência para a elaboração de projetos, prestação de consultoria na área e execução de obras e serviços, identificando os responsáveis por tais atividades, conforme se depreende de seus arts. 1º e 2º, *in verbis*:

Art 1º – Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART).

Art 2º – A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

§ 1º – A ART será efetuada pelo profissional ou pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

No mesmo sentido, dispõe o art. 2º da Resolução nº 1.023/2008 do Confea, a seguir transcrito:

Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às áreas abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Pois bem, apesar de tais atos normativos se referirem a contratos para a execução de obras ou prestação de serviços de engenharia, deve-se frisar que a exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica é extensível aos projetos básico e executivo, com os respectivos elementos, de licitações para obras e serviços de engenharia realizados pelos entes públicos, ainda quando o responsável pela sua elaboração seja servidor público estatutário.

Nesta esteira, precisa é a doutrina de Hamilton Bonatto (2012, p. 277), em obra já mencionada, acerca da exigibilidade da Anotação de Responsabilidade Técnica:

Desde o projeto básico, o projeto executivo e todos os projetos complementares, passando pelo orçamento até a execução da obra. Este documento vincula o profissional ao serviço que presta, responsabilizando-o por qualquer eventual falha técnica, define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

Tal exigência, inclusive, já se encontra contemplada na Orientação Técnica 001/2006 do Ibraop:

Todos os elementos que compõem o projeto básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

Em harmonia com a exigência do respeitado instituto, tem decidido o Tribunal de Contas da União, inclusive através de entendimento sumulado, conforme decisões in verbis:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas. (TCU-Súmula nº 260)

Deve constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, inclusive de eventuais alterações, anotação de responsabilidade técnica e declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias, quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes de referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do Sinapi, em atendimento ao disposto no § 5º do art. 112 da Lei nº 12.017/2009. (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU)

10.1.6. insira no projeto básico da concorrência em análise a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pela realização das investigações geotécnicas constantes no referido projeto. (Acórdão nº 2.397/2008)

Destarte, em consonância com o entendimento da Corte de Contas Federal, as leis de diretrizes orçamentárias da União têm reiteradamente exigido a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias que compõem o projeto básico, conforme se vislumbra no art. 102, §4º da Lei nº 12.708/2012, que estabelece as diretrizes orçamentárias de tal ente político para o ano de 2013, conforme transcrição a seguir:

Art. 102. O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

[...]

§ 4o Deverá constar do projeto básico a que se refere o inciso IX do caput do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

Apesar de se tratar de normatividade federal, a exigência de anotação de responsabilidade técnica deve se fazer presente para todos os projetos básicos e respectivas planilhas orçamentárias, não se restringindo àquelas obras e serviços executados com recursos, ainda que parciais, do orçamento da União, uma vez que decorre da Lei nº 6.496/77, de caráter nacional (extensível a todos os entes federativos), e da normatividade infralegal pertinente ao desempenho das atividades de engenharia.

A exigência de anotação de responsabilidade técnica consiste, enfim, em importante instrumento na consecução de projetos bem planejados e de obras públicas que atendam às suas finalidades públicas, evitando o desperdício de recursos.

Conclusivo é o posicionamento de Bruno Santos Cunha e

Thiago Mesquita Teles de Carvalho (2012, p. 74):

Dessa maneira, cabe ao gestor público a obrigação de exigir a apresentação da ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas assemelhadas.

Ante tal apresentação e personificação do responsável técnico, objetiva-se a especificação tanto dos técnicos que elaboram os projetos – ou qualquer peça técnica atinente ao objeto contratado – quanto daqueles que executam as obras, com vistas a possibilitar a responsabilização em caso de eventuais erros detectados em qualquer das etapas do empreendimento.

Portanto, é necessário que conste dos autos dos processos licitatórios de obras e serviços de engenharia Anotação de Responsabilidade Técnica referente aos projetos básico e executivo, com seus respectivos elementos técnicos, inclusive planilhas orçamentárias, de forma a se identificar os responsáveis técnicos por tais documentos.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos que é imprescindível que os processos licitatórios referentes a obras e serviços, conforme o caso, se encontrem instruídos com termo de referência e/ou projetos básico e executivo, conforme se depreende do art. 7º da Lei nº 8.666/93, o qual estabeleceu que as licitações para a execução de obras e serviços obedecerão à sequência de

projeto básico, executivo e, finalmente, execução do objeto. Deveras, segundo o §2º do referido dispositivo legal, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir projeto básico, devidamente aprovado pela autoridade competente e disponível para o exame dos interessados em participar do certame, importante instrumento de planejamento administrativo.

O processo licitatório deverá ser instruído com projeto básico que contemple todos os elementos previstos na Orientação Técnica 001/2006 do Ibraop (desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento e cronograma), de forma a contemplar também as exigências do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93 e da Resolução nº 391/91 do Confea, sendo dirigido especificamente à obra e serviço objeto da licitação.

É necessário que os processos licitatórios se encontrem devidamente instruídos com os respectivos projetos executivos, salvo em casos excepcionais, quando será permitido o seu desenvolvimento concomitante, o que dependerá de autorização expressa e justificada do gestor público, que deverá integrar os autos do processo administrativo. Imprescindível, também, que conste dos autos dos processos licitatórios de obras e serviços de engenharia Anotação de Responsabilidade Técnica referente aos projetos básico e executivo, com seus respectivos elementos técnicos, inclusive planilhas orçamentárias, de forma a se identificar os responsáveis técnicos por tais documentos.

A elaboração esborçada de tais instrumentos traduz um certame licitatório hígido e avesso a vícios.

REFERÊNCIAS

BONATTO, H. **Licitações e contratos de obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1991. Seção 1, p. 28777.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. **OT – IBR 001/2006**. Brasília, DF, Ibraop, 2006.

_____. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Resolução nº 1.023, de 30 de maio de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2008a. Seção 1, p. 85-88.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.397**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 29 out. 2008b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.488**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 8 jul. 2009a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 5.263**. Relatores: Ministros Raimundo Cordeiro e José Jorge. Brasília, DF, 6 out. 2009b.

CUNHA, B. S.; CARVALHO, T. M. T. **Súmulas do TCU organizadas por assunto, anotadas e comentadas**. Salvador: JusPodivm, 2012.

FILHO, M. J. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Recebido: 29/06/2017
Aprovado: 02/10/2017